

Vica RUSU

Université de Szeged-Sciences Po Lille

La crise en Ukraine et la désunion européenne

Le refus de l'ex-président ukrainien, Viktor Ianoukovitch, de ratifier l'Accord d'association avec l'Union Européenne, négocié depuis 2007, fait suite à une série d'évènements qui ont à terme plongé l'Ukraine dans le conflit et la violence, provoquant l'annexion de la Crimée par la Russie.

Dans la mesure où ce trouble apparaît deux décennies après que l'Ukraine a renoncé à son arsenal nucléaire en contrepartie de garanties de sécurité, l'issue de la crise ukrainienne non seulement dépasse le cadre d'un conflit entre l'Ukraine et la Russie, mais met aussi en lumière la diversité des approches des **États membres concernant la politique extérieure de l'Union Européenne.**

Depuis novembre 2013 la crise a relevé plusieurs points de désaccord entre les 28 Etats membres de l'Union. Des nombreux points d'achoppement portent sur la nécessité de se doter d'une politique étrangère commune, notamment à l'égard de la Russie.

Les tensions planent sur différents aspects. Elles concernent premièrement les sanctions à adopter à l'encontre des intérêts russes. Certains États y sont favorables, en insistant sur des sanctions financières, à fortes conséquences sur l'économie russe, d'autres États sont moins favorables, en proposant des sanctions plus modérées,

limitées au gel d'avoirs et à des restrictions de voyages des certains oligarques, personnalités politiques et proches du gouvernement. Ainsi, la position commune des États concernant les sanctions se heurte aux questions d'intérêts économiques et financiers. D'ailleurs, ces sanctions sont à double-tranchant et leurs effets varient d'un Etat membre à l'autre. La plupart des pays européens les refuse et craint donc que ce soit du perdant- perdant en invoquant la crise économique comme argument pour justifier leurs décisions.

Un autre enjeu majeur concerne l'approvisionnement de l'UE en gaz russe qui transite par l'Ukraine. Environ 30 % de la consommation des membres de l'UE est assurée par la Russie. Bien que la dépendance soit réciproque, la recherche de nouveaux débouchés pour le gaz russe, notamment la Chine, peut devenir une inquiétude pour l'UE d'ici en quelques années, auquel cas la dépendance serait unilatérale et le moyen de pression très affaibli.

Un troisième a trait à la diplomatie. Le Conseil Européen avait adopté la décision de renoncer à « toute rencontre bilatérale régulière » avec le Kremlin en mars 2014, mais même ce plus petit dénominateur quant à la diplomatie a été de nombreuses fois bravé: Werner Faymann, le chancelier autrichien, rencontra Vladimir Poutine en juin, de même pour le président finlandais Sauli Niinistö en août et François Hollande en décembre. Viktor Orban s'est quant à lui entretenu avec le chef d'Etat russe le 17 février à Budapest.

L'approche différenciée de la crise ukrainienne par les 28 Etats membres de l'UE est renforcée par le passé de certains États. En effet, en l'absence d'une défense européenne, les ex-Républiques soviétiques à forte minorité russophone (les Etats baltes et ceux de l'est de l'Europe) craignent un potentiel danger de la part de Moscou. Dans ce contexte, certains pays ont renforcé leur lien avec OTAN. La possibilité même d'une intégration de l'Ukraine à l'OTAN a été envisagée. Cependant, cette solution ne fait pas l'unanimité. Le service d'action extérieure de l'UE a déjà fait part de ses craintes qu'un tel élargissement de l'OTAN puisse détériorer des relations déjà instables avec Moscou.

Dans cette optique, la situation actuelle invite à l'interrogation suivante: **Dans quelle mesure la crise ukrainienne est-elle révélatrice de la diversité de la diplomatie des Etats membres de l'Union Européenne ?**

Pour répondre à cette question, il convient d'approfondir davantage les positions de certains Etats membres de l'UE dans la crise ukrainienne.

Considéré comme le moteur de l'Europe, le couple franco - allemand ne se précipite pas pour intervenir dans la crise ukrainienne. Pour la France, des intérêts économiques sont en jeu. Malgré son appel à une position européenne unifiée et solide, Paris prône de la mesure dans les sanctions, pour éviter un scénario plus grave, comme celui du Belarus. Sans intervenir directement dans la résolution de la crise, la France se borne à rassurer la sécurité dans la limite des frontières de l'Union. Des avions pour renforcer la surveillance aérienne des pays baltes et de la Pologne ont été promis par la France.

Le cas allemand mérite lui un peu plus d'attention. Bien que la diplomatie allemande dispose de la plus grande influence auprès du Kremlin, et que de nombreux contacts existent entre les dirigeants allemands, notamment Angela Merkel et Vladimir Poutine, l'interdépendance économique des deux pays empêche l'Allemagne de prendre une position dure vis-à-vis de la Russie. En effet, le pays est le 3e partenaire économique de la Russie, et en grande partie dépendante du gaz et du pétrole russes (environ 40% de sa consommation), résultat de l'abandon du projet nucléaire et de la réticence à l'exploitation du gaz de schiste. Donald Tusk, ancien premier ministre polonais a même affirmé que cette dépendance est de nature à limiter la souveraineté de l'Europe. En dehors des industries énergétiques, de nombreux dirigeants d'entreprises allemands ont formulé le vœu de ménager la Russie, dans une action de lobbying auprès du gouvernement allemand. C'est le cas du PDG de Siemens, Joe Kaeser, ainsi que l'ensemble du Comité allemand pour les relations économiques avec les pays de l'Europe de l'Est. De plus, la multitude des accords bilatéraux entre les deux pays favorise le dialogue intergouvernemental, plutôt que celui au nom de l'Europe. Globalement, l'Allemagne a adopté un rééquilibrage vers l'Est, déjà entrepris par Gerhard Schröder quand il énonça le Wandel durch Handel, le « changement par le commerce », censé justifier le développement de relations économiques avec la Russie comme une première marche vers la démocratisation du pays. Le rééquilibrage est aussi stratégique : d'une part l'avenir des exportations de l'Allemagne se situe à l'Ouest de l'Union, et d'autre part la solidarité dans l'OTAN n'a plus le même sens pour le pays depuis que

l'intégration européenne et l'extension de l'organisation ont entouré l'Allemagne de pays alliés.

Un membre de l'Union Européenne, et pas des moindres, semble minimiser la gravité du conflit ukrainien et défendre ses investissements en Russie. Même si le Royaume Uni a soutenu les restrictions de visas pour les proches du pouvoir russe, et continue de considérer officiellement la Crimée comme faisant toujours partie de l'Ukraine, le pays ne soutient pas les sanctions économiques infligées à Moscou. En effet, de forts liens économiques ont été établis entre Londres et Moscou. Outre l'implantation des entreprises sur le territoire russe, ce sont les grandes sociétés russes cotées en bourse à Londres qui jouent une importance majeure dans l'équation. De plus, de nombreux oligarques milliardaires sont établis et travaillent dans la capitale britannique. Ainsi, leur éventuel départ affecterait fortement l'économie locale, et plus largement l'économie du Royaume-Uni.

Outre les grandes puissances de l'Union, toute une série de pays plus ou moins dépendants de la Russie sont favorables au statu quo de la politique extérieure européenne, à l'instar de la Bulgarie et de la Hongrie.

La Bulgarie, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Kristian Vigenin, a reconnu la légitimité des résultats du référendum tenu en Crimée le 16 mars 2014, donnant ainsi l'impression que le pays soutient l'intervention russe en Crimée.

La Hongrie, pays très réticent en matière de sanctions, a quant à elle renforcé ses relations avec la Russie. Les liens spécifiques entre la Hongrie et la Russie sont traduits par la signature de l'accord de Paks II, lequel prévoit une collaboration étroite des deux pays dans le domaine de l'énergie nucléaire à long-terme. Malgré les critiques de la Commission Européenne concernant la légalité de cet accord – aucun appel d'offre n'ayant été émis – le gouvernement hongrois n'a pas envisagé de revoir sa décision.

A l'échelle de l'Union Européenne entière, la Russie a également su diviser habilement. A la mi-janvier 2015, elle a levé pour six pays membres de l'UE l'embargo qu'elle avait imposé sur le porc, mesure de rétorsion aux timides manœuvres diplomatiques du continent. Cet embargo concernait les fruits, légumes, viandes, produits laitiers et poissons, et n'a donc été levé que pour une seule catégorie de produits, et

seulement pour la France, l'Italie, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Hongrie. Ce faisant, ce geste provoque une remise en question de la volonté d'isoler la Russie au regard d'exportations européennes déjà anémiques, provoquant la colère de pays qui ne bénéficient pas des mêmes privilèges et rappellent, faute de mieux, la nécessaire unité diplomatique: la Pologne, la Slovaquie, les Pays Baltes et le Royaume-Uni.

Si les exemples précédents ont souligné que les intérêts économiques entravaient les mesures diplomatiques et de rétorsion, il est nécessaire d'observer que d'autres acteurs font bien moins de concessions.

La Pologne peut être considérée comme la figure de proue de la contestation. Fortement marquée par l'empreinte de la période soviétique, la Pologne est inflexible dans sa position vis-à-vis de la Russie. Les adhésions à l'OTAN et à l'UE s'inscrivent dans la stratégie du pays de s'éloigner stratégiquement de son voisin oriental. Pour des raisons liées à son positionnement géographique et à son histoire, la Pologne est le premier état au monde à avoir reconnu l'Indépendance ukrainienne en 1991, et a depuis soutenu son processus de démocratisation. Se faisant souvent l'avocate des intérêts ukrainiens, la Pologne n'a cessé, après son adhésion à l'UE en 2004, de proposer une coopération économique et politique entre Bruxelles et Kiev. Ceci consistant bien évidemment à s'assurer de l'existence d'une zone tampon entre la Russie et son propre territoire. C'est ainsi la Pologne, avec la République tchèque, qui fut à l'initiative du Partenariat Oriental auquel l'Ukraine a pris part. Pour la Pologne, la crise ukrainienne est prise au sérieux, jugée même comme les prémisses d'un conflit armé, et le pays est parvenu à obtenir sur son sol la présence de soldats américains. La Pologne soutient les sanctions contre la Russie et se considère capable de faire face à une éventuelle coupure de gaz grâce au développement de ses propres infrastructures, minimisant ainsi sa dépendance vis-à-vis de la Russie.

Loin d'avoir les mêmes ressources énergétiques que la Pologne, mais ayant partagé le même triste destin soviétique, les Pays Baltes se montrent également très prudents. En raison de leur proximité géographique et accueillant de fortes minorités russophones, ces États craignent la répétition du scénario de la Crimée sur leur territoire. En Crimée, la Russie a invoqué deux arguments pour justifier l'annexion: la menace que représente le nouveau pouvoir ukrainien sur la population russophone et l'appartenance historique de cette région à

la Russie. La préoccupation est donc légitime en Lituanie, dont 5% de population est d'origine russe. Ce chiffre s'élève à 25% en Estonie et dépasse un tiers de la population en Lettonie. Le statut de ces minorités a été soulevé à plusieurs reprises par les russes, victimisant le peuple russophone et reprochant aux États baltes d'avoir exclu la langue russe de l'administration suite à l'adhésion à l'UE. L'activisme russe dans la région a causé l'inquiétude de la Présidente de la Lituanie, Dalia Grybauskaitė, qui a souligné le danger pour la sécurité régionale. Dans un discours, elle rappelait dans les termes suivant l'expansionnisme russe : « Après l'Ukraine, il y aura la Moldavie, et après la Moldavie, ce sera le tour d'autres pays ».

Le cas de la Moldavie peut également être source de troubles en Roumanie, membre de l'Union depuis 2007. Ce territoire frontalier de l'Ukraine est une zone tampon pour l'Union Européenne, disposant de fortes minorités russophones, notamment en Transnistrie, sur lesquelles lorgne la Russie. En effet, si les sanctions économiques russes n'affectent que peu la Roumanie, ses relations financières et commerciales ainsi que sa dépendance énergétique étant anecdotiques, un éventuel conflit en Moldavie ouvrirait les portes du pays.

Ancienne république soviétique, la Moldavie frappe par les similarités partagées avec l'Ukraine. Comme l'Ukraine, elle est prise en étau entre l'Europe et la Russie. La crise ukrainienne fait écho à la situation actuelle du pays, qui a alterné des périodes d'orientations pro-russes et d'autres pro-européennes. Le pays lui-même a connu cette dualité au début des années 1990. La région de l'est à forte minorité russophone, la Transnistrie, avait fait sécession avec le soutien de Moscou, à l'issue d'une guerre achevée en 1992. Depuis, la Transnistrie dispose d'une indépendance non reconnue par la communauté internationale, tandis que la Russie soutient son économie. Sans pour autant annexer la région, Moscou n'a cessé de maintenir sa présence armée sur le territoire et dispose de quelque 1500 soldats de maintien de la paix et d'un contingent chargé de protéger les stocks d'armes datant de l'époque soviétique. Les revendications séparatistes et la présence russe en Transnistrie rappellent le cas de figure de la Crimée : d'aucuns disent que Moscou pourrait recourir à nouveau à la tactique mise en œuvre en Crimée, consistant à organiser des manœuvres militaires pour préparer des incursions transfrontalières. Au regard de

la crise que traverse l'Ukraine, la Roumanie a récemment été beaucoup plus encline à soutenir le rapprochement de la Moldavie et de l'Union Européenne, également à la demande du gouvernement moldave. A cet égard la signature de l'Accord d'association, celui-là même qui avait causé Maidan, constitue un succès pour Chisinau, qui a même obtenu la libéralisation des visas vers l'UE. En effet, la signature de l'accord par la Moldavie tient à la logique d'évolution et de modernisation économique et démocratique, qui passe par une prise de distance avec la Russie.

La somme de toutes les divergences observées entre les Etats membres concernant la crise en Ukraine nous amène à convenir de l'inexistence d'un dénominateur commun qui induirait une politique unique et solidaire vis-à-vis de la Russie, sans même parler de diplomatie européenne.

L'approche différenciée des pays européens s'explique par le fait que les relations respectives avec la Russie ne sont que rarement comparables. Ainsi, malgré le partenariat stratégique UE-Russie, l'importance est donnée à des collaborations bilatérales plutôt que communautaires. Plusieurs aspects renforcent ces clivages: les intérêts économiques, sécuritaires ou le souvenir de l'époque soviétique influencent plus ou moins l'attitude envers le voisin oriental. Tous ces éléments soulignent le fait que les Etats membres poursuivent leurs intérêts propres et rejoignent la critique récurrente à l'encontre d'une politique étrangère commune, regrettant son inexistence pour les uns et son empiètement sur les diplomaties nationales pour les autres.